
Los Acuerdos Artemisa y el futuro de la exploración espacial: un análisis a la luz de los postulados del Derecho del Espacio

Andrés Pienizzio³³

Introducción

El día 13 de octubre de 2020 el mundo se hizo eco de la firma de los Acuerdos Artemisa. Este nuevo instrumento internacional, cuyo nombre completo es “Principios para la cooperación en la exploración civil y el uso de la Luna, Marte, cometas y asteroides con fines pacíficos”³⁴, busca instituir un marco jurídico que sirva de base para la cooperación, entre sus países adherentes, en materia de exploración espacial durante las próximas décadas (NASA, 13 de octubre 2020).

La iniciativa, que surge por parte de los Estados Unidos y que fue canalizada a través de la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (mejor conocida como NASA por sus siglas en inglés), cuenta además con la participación de Australia, Canadá, Italia, Japón, Luxemburgo, Emiratos Árabes Unidos y el Reino Unido, que participaron del acto de suscripción a través de sus respectivas agencias espaciales. A estos países se sumarían posteriormente Ucrania el 12 de noviembre del 2020, convirtiéndose así en el noveno país firmante (U.S. Embassy in Ukraine, 2020) y Brasil, que en fecha 14 de diciembre de ese mismo año no firmaría los acuerdos propiamente dichos, sino una declaración de intenciones de unirse en el futuro (NASA, 14 de diciembre 2020).

Vale agregar, que este reciente pacto multilateral de cooperación está en consonancia con los postulados del Programa Artemisa, el cual es la iniciativa norteamericana para volver a explorar la Luna y establecer una presencia sostenida y sustentable en este satélite natural, como una etapa previa al envío de misiones tripuladas a Marte (NASA, s.f.).

Resta entonces analizar los posibles impactos que podrán tener estos acuerdos en el futuro mediano e inmediato. En consecuencia, habrá que examinar la categoría del Derecho del Espacio en la que ingresarían estos acuerdos y si sus postulados pueden entrar en conflicto con la normativa vigente. A su vez, será necesario evaluar como este pacto influirá en la conducta de los estados miembros y no miembros de este y como podrá influir en la creación de nueva costumbre internacional.

Normativa dentro del ámbito de la ONU: principales fuentes convencionales

Para comprender mejor la relación de los acuerdos con las demás fuentes del Derecho Espacial, es importante mencionar los tratados que forman el núcleo de este derecho y que regulan hoy lo relacionado al uso del espacio exterior y a la exploración de los cuerpos celestes.

A propósito de lo expresado anteriormente, podemos encontrar dentro de las fuentes convencionales a los siguientes: el Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes (1967) - en adelante Tratado del Espacio Exterior-, el Acuerdo sobre el Salvamento y la Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre (1968), el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales (1972), el Convenio sobre el

³³ Abogado. Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores (IRI, UNLP)

³⁴ Traducción propia

Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre (1975) y el Acuerdo que Debe Regir las Actividades de los Estados en la Luna y otros Cuerpos Celestes (1979) - en adelante Tratado de la Luna-.

Estos tratados se suman a otros instrumentos jurídicos de menor jerarquía como ser declaraciones de principios, directrices y resoluciones conexas aprobadas por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Vemos de esta manera que dentro del ámbito de este organismo internacional existe una vasta enciclopedia de normas que tienen como finalidad dar un régimen legal suficiente a esta actividad humana. Por lo tanto, ahora deberemos analizar cómo se relacionan estas fuentes con el nuevo pacto multilateral firmado en octubre del 2020.

El Tratado de la Luna y las “omisiones intencionales”

Se observa que, en el cuerpo de los Acuerdos Artemisa, se delinean una serie de principios rectores como son la exploración pacífica, la transparencia, la asistencia en caso de emergencia, la interoperabilidad, la protección del patrimonio, el uso de recursos, entre otros. No obstante, es necesario analizar los considerandos de los acuerdos, ya que veremos que allí se menciona la importancia de cumplir con el Tratado del Espacio Exterior de 1967 y con los demás acuerdos posteriores de los años 1968, 1972 y 1975 que nombramos precedentemente. En esa parte de los pactos, también se hace alusión a los beneficios que se obtienen de la participación en foros de discusión multilateral, como ser la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (conocida como COPUOS por sus siglas en inglés).

Siguiendo con el análisis de los considerandos, el punto más significativo a destacar es que no se hace mención en ningún momento del Tratado de la Luna de 1979. Las razones de esta intencional omisión se pueden deber a varios factores. En primer lugar, porque de los cinco tratados del espacio exterior este último es el que menos adhesión internacional tiene, lo que le resta importancia al momento de considerarlo como una fuente de derecho internacional de peso relevante. A modo de ejemplo, si realizamos una comparación entre la cantidad de países firmantes y ratificantes del Tratado del Espacio Exterior, notamos que este cuenta a enero del 2020 con 110 ratificaciones y 23 firmas. En cambio, el Tratado de la Luna cuenta a la misma fecha con 18 ratificaciones y 4 firmas (UNOOSA, 2020), una diferencia numérica considerable. Además, dentro de estas adhesiones no se encuentra la de Rusia, China o los EEUU, siendo Australia la única integrante de este tratado y de los Acuerdos Artemisa. En segundo lugar, podemos estimar que una de las razones más importantes que justifican la existencia de la omisión aludida, es el conflicto entre los postulados y principios que plantean los Acuerdos Artemisa y el Tratado de la Luna. En tal sentido, este último prescribe en su artículo 11 que:

La Luna y sus recursos naturales son patrimonio común de la humanidad (...) Ni la superficie ni la sub-superficie de la Luna, ni ninguna de sus partes o recursos naturales, podrán ser propiedad de ningún Estado, organización internacional intergubernamental o no gubernamental, organización nacional o entidad no gubernamental ni de ninguna persona física... (ONUAEU, 2017, p. 36)

Este postulado es una interpretación y profundización del principio establecido en el artículo 2 del Tratado del Espacio Exterior, el cual reza que: “El espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera” (ONUAEU, 2017, p. 4).

La reinterpretación del artículo 2 del Tratado del Espacio Exterior

En cambio, en los Acuerdos Artemisa, al momento de hablar de los recursos naturales del espacio exterior en la sección 10.2 se hace mención que:

Los Signatarios enfatizan que la extracción y utilización de recursos espaciales, incluida cualquier recuperación de la superficie o subsuelo de la Luna, Marte, cometas o asteroides, debe realizarse de manera que cumpla con el Tratado del Espacio Ultraterrestre y en apoyo de la seguridad y sustentabilidad de las actividades espaciales. *Los Signatarios afirman que la extracción de recursos espaciales no constituye intrínsecamente una apropiación nacional en virtud del Artículo II del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre* [énfasis agregado], y que los contratos y otros instrumentos legales relacionados con los recursos espaciales deben ser compatibles con ese Tratado”³⁵. (Artemis Accords, 2020)

De esta manera, se advierte que, para los países firmantes de los acuerdos, los cuales realizan una interpretación propia del artículo 2 del tratado de 1967, el uso de los recursos de la Luna, Marte y otros cuerpos celestes no constituye per se una apropiación de recursos siempre que se utilicen en sustento de otras actividades espaciales. Esto se relaciona con los planes norteamericanos que adelantáramos al comienzo, relacionados con el Programa Artemisa, de utilizar los recursos de la Luna para establecer bases permanentes, para luego llegar a Marte y a otros cuerpos celestes.

Asimismo, esto deja abierta las puertas a cierto tipo de actividades como la minería espacial y la participación en la misma de actores privados, lo cual no se encuentra prohibido en ninguna parte de los acuerdos. Esto va de la mano con normas internas sancionadas por países integrantes de los Acuerdos Artemisa como Luxemburgo ("Space Resources Initiative" del año 2016) y los Estados Unidos ("Space Act" del año 2015), que admiten este tipo de prácticas (Newman, 2020).

Los grandes ausentes: Rusia, China y la Agencia Espacial Europea

Lo señalado en los párrafos precedentes puede acercarnos a entender porque otros importantes actores de la industria espacial como Rusia y China no forman parte de estos acuerdos. Por una parte, el primero se excusó de participar cuando el encargado de la agencia espacial rusa dijo que la iniciativa artemisa está demasiado centrada en una agenda particular estadounidense (Newman, 2020). Esto a pesar de que existe una intensa colaboración en materia espacial entre estos dos países, como sucede en la Estación Espacial Internacional.

Por otro lado, la ausencia de la República Popular China esta explicada en parte por la prohibición legal de colaboración científica que existe entre esta última y los Estados Unidos, sancionada en el año 2011 por el congreso estadounidense. Y por las propias ambiciones chinas de ser los líderes de la industria espacial y los primeros en establecer colonias en la Luna (Ji et al., 2020).

Por último, Alemania, Francia y la India, también se cuentan entre los ausentes. Esto puede explicarse por una preferencia de estos al Tratado de la Luna (del cual Francia es firmante), y por el deseo de que se negocie un acuerdo apropiado sobre lo que respecta a la exploración y gobierno de la Luna en un ámbito de discusión multilateral. Hay que agregar, que la Agencia Espacial Europea tampoco ha firmado estos acuerdos como organización, pero si lo han hecho algunos de sus miembros en particular, como ser Austria, Luxemburgo o el Reino Unido. Esto puede deberse a la complejidad del proceso de consulta de los 17 miembros de la agencia y a los imperiosos tiempos que los EEUU se fijaron como objetivo (Newman, 2020).

³⁵ Traducción propia

La “nueva costumbre”

El jurista Julio Barboza (2008) cuando habla de las fuentes consuetudinarias del Derecho Internacional Público introduce el concepto de nueva costumbre, la cual se diferencia de la costumbre clásica de diversas maneras, pero principalmente porque:

...en lugar de inducir una cierta regla común de una serie de actos uniformes de los Estados, repetidos en el tiempo y esperar hasta tener la prueba de que se cumplen como obligatorias por la generalidad de la comunidad internacional, ahora la regla misma está preparada cuidadosamente en un texto que no se inspira enteramente en actos pasados, sino que prevé conductas futuras. (p. 100)

En este sentido, no hay que olvidar que los Acuerdos Artemisa se celebraron por fuera de los canales naturales del Derecho Internacional del Espacio como podría haber sido la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos. Y que, además, a pesar de tener un carácter multilateral, parten de una iniciativa predominantemente unilateral impulsada por los Estados Unidos. Por lo que, en suma, estamos ante una nueva forma de crear derecho internacional que puede marcar el ritmo de aquí en adelante, no solamente afectando las conductas de los países firmantes, sino también los comportamientos de los estados que no son parte del tratado.

Acerca de esto ya podemos encontrar indicios en las declaraciones de Song Zhongping, escritor, militar y comentarista aeroespacial, que comparó a los acuerdos impulsados por los Estados Unidos con las “leyes de cercamiento” británicas del siglo XVIII, donde la tierra común fue privatizada en beneficio de la gente adinerada (Ji et al., 2020). Esta comparación se puede interpretar como una alusión al carácter del espacio exterior como patrimonio común de la humanidad, en contrapartida de la postura norteamericana de colonización y reclamo de soberanía de la Luna y otros cuerpos celestes.

En definitiva, solo el tiempo nos dirá si estamos ante la génesis de una nueva costumbre con base en los Acuerdos Artemisa y si la actuación de Rusia, China y los demás países con capacidades espaciales acompañaran o buscarán contrarrestar la agenda espacial que se está imponiendo. Lo cual puede hacerse, ya sea desde el campo jurídico, impulsando un pacto similar o recurriendo a los organismos pertinentes de la ONU, o tecnológico, buscando ser los primeros en llegar y en establecer bases permanentes en la Luna, marcando de esta manera el precedente de conducta a seguir por los estados en los cuerpos celestes.

Reflexiones finales: ¿y Latinoamérica?

Para finalizar, no podemos dejar de hacer mención sobre la situación latinoamericana, involucrada en la discusión en forma indirecta (al menos en estos momentos).

En atención a esto, y debido a los avances que se han producido en el campo aeroespacial en las últimas décadas, no faltará mucho tiempo para que, con suerte, la región también se constituya en un actor de peso en la materia; ya sea desde el ámbito de la tecnología o desde la esfera jurídica y política. Siendo en esta última donde tal vez hoy se puedan conseguir los mejores resultados, intentando llevar la discusión sobre los postulados planteados por los grandes jugadores de la industria a los ámbitos de discusión multilaterales y a los organismos internacionales.

Sin embargo, también hay que ser consciente de que los países vecinos pueden actuar por su cuenta y terminar acompañando uno de los lados de la moneda en esta virtual nueva carrera espacial que se avecina. Esto es lo que se ha podido observar con las recientes acciones de la República Federativa de Brasil, que se autoexcluyó de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y no participó

en la creación de la Agencia Espacial Latinoamericana y del Caribe, avalando en cambio, como vimos, a los Acuerdos Artemisa. Nos queda esperar que hoy en día y hacia el futuro, este sea el único caso.

Bibliografía

- Artemis Accords. (13 de octubre de 2020). Principles for cooperation in the civil exploration and use of the Moon, Mars, comets, and asteroids for peaceful purposes. <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>
- Barboza, J. (2008). *Derecho Internacional Público*. Zavallía.
- Ji E., Cerny M. y Piliero R. (17 de Septiembre de 2020) What Does China Think About NASA's Artemis Accords? <https://thediplomat.com/2020/09/what-does-china-think-about-nasas-artemis-accords/>
- National Aeronautics and Space Administration [NASA]. (s.f.). *Artemis program*. <https://www.nasa.gov/specials/artemis/>
- National Aeronautics and Space Administration [NASA]. (14 de diciembre de 2020). *NASA Administrator Signs Statement of Intent with Brazil on Artemis*. <https://www.nasa.gov/feature/nasa-administrator-signs-statement-of-intent-with-brazil-on-artemis-cooperation>
- National Aeronautics and Space Administration [NASA]. (13 de octubre de 2020). *NASA, International Partners Advance Cooperation with Artemis Accords*. <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-international-partners-advance-cooperation-with-first-signings-of-artemis-accords>
- Newman, C. (19 de octubre de 2020). Artemis Accords: why many countries are refusing to sign Moon exploration agreement. The Conversation. <https://theconversation.com/artemis-accords-why-many-countries-are-refusing-to-sign-moon-exploration-agreement-148134>
- Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Ultraterrestre [ONUAEU]. (2017). Derecho internacional del espacio: instrumentos de las Naciones Unidas. https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev_2_0_html/V1703167-SPANISH.pdf
- Office for Outer Space Affairs [UNOOSA]. (1 de enero de 2020). Status of International Agreements relating to Activities in Outer Space. <https://www.unoosa.org/documents/pdf/space-law/treatystatus/TreatiesStatus-2020E.pdf>
- U.S. Embassy in Ukraine. (17 de noviembre de 2020). *Ukraine becomes the 9th country to sign the Artemis Accords*. <https://ua.usembassy.gov/ukraine-becomes-the-9th-country-to-sign-the-artemis-accords>